

## Mihin valtiovarainministeriön velkatavoite perustuu?

Pekka Sauramo

*Tutkimuskoordinaattori*

Palkansaajien tutkimuslaitos

*Tuomas Sukselaisen* esittelemä Talouspolitiikan lähitulevaisuuden haasteista -raportti (Valtiovarainministeriö, 2001) on paitsi kiinnostava myös vastaväitteisiin aineksia antava talouspoliittinen puheenvuoro. Raportissa esiteltävistä haasteista kaikkein tärkein on haaste turvata julkisen talouden kestävyys väestön ikääntymisen kasvattaessa tulevana vuosikymmeninä oleellisesti julkisen talouden menopaineita.

Skenaariolaskelmien perusviesti on se, että meillä suomalaisilla on hyvä syy olla huolissamme väestön ikääntymisestä. Ikääntyminen uhkaa vaarantaa julkisen talouden tasapainon noin kahdenkymmenen vuoden kuluttua. Kasvavat työeläkemenot yhdessä paisuvien terveyspalvelu- ja sosiaalimenojen kanssa saattavat pakottaa nostamaan kokonaisveroastetta kohtuuttoman korkealle tasolle. Laskelmat on tehty siten, että menojen nousupaineet kuvastuvat kokonaisveroasteen nousupaineena.

Väitän, että näköalat saattavat kuitenkin olla oleellisesti lohdullisemmat kuin raportin peruslaskelmien perusteella saattaisi päätellä. Laskelmien tietyt kriittiset oletukset olisi voitu tehdä toisinkin, mikä olisi muovannut skenaarioita oleellisesti.

Kaikki on kuitenkin suhteellista. Se, mitä joku pitää lohdullisena ja vaarattomana, onkin jonkun toisen mielestä uhkaavaa ja mahdollisesti pelottavan näköalan sisältävää kehitystä. Keskustelussa julkisen talouden kestävydestä törmäävätkin väistämättä myös talouspoliittiset arvostukset. Kysymykseen, mikä on tavoittelemisen arvoinen kokonaisveroaste 2000-luvun Suomessa, ei ole olemassa yhtä oikeaa, talouspoliittisista arvostuksista riippumatonta vastausta. Muistio pakottaa pohtimaan myös kysymystä, mikä on tavoittelemisen arvoinen julkisen talouden velkaantuneisuuden taso 2000-luvun Suomessa.

Raportin perusskenaariossa veroaste alenee – eli alennetaan – 10 vuoden kuluessa noin 41–42 prosenttiin, jossa se pysyy seuraavat 10 vuotta. Veroaste alkaa nousta vuoden 2020 jälkeen ja nousee vuoteen 2050 mennessä noin 46 prosenttiin, mitä raportissa enemmän tai vähemmän suoraan pidetään kohtuuttoman korkeana tasona. Tämä on kuitenkin suunnilleen sama taso, joka vallitsi viime vuonna. Kun ottaa huomioon kuinka voimakkein sanankäantein Suomessa on puhuttu eläkepommista tai demografiashokista, tilanne tuntuu kohtuulli-

sen lohdulliselta jopa perusskenaarionkin perusteella. Lohdullisuutta korostavan tulkinnan puolesta voidaan esittää myös lisänäkökohtia.

Jos ollaan varmoja siitä, että väestön ikäänntyminen lisää veroasteen nousupainetta tulevaisuudessa, sitä voidaan vähentää olemalla varovaisempia veroasteen laskemisessa skenaarion alkujaksolla. Se mahdollistaisi kehityksen, jossa veroaste jäisi viimevuotista alemmaksi vuonna 2050 demografiashokista huolimatta.

Integraatiokehitys varmaankin pakottaa alentamaan välillistä verotusta nykyisestä. Sen sijaan raportin toteamus alentamispaineen kohdistumisesta myös ansiotulo- ja yhteisöverotukseen onkin jo kyseenalaisempi. Eihän Suomi ole ainoa maa, jossa väestön ikäänntyminen lisää tulevaisuudessa painetta veroasteen nostamiseen. Ikäänntyminen koskettaa kaikkia EU-maita.

Suomen suhteellista asemaa parantaa lisäksi oleellisesti lähtötilanne. Julkisen talouden tila Suomessa on tällä hetkellä loistava verrattuna useimpiin muihin EU-maihin. Hyvä alkutila luonnollisesti helpottaa hankalampiin aikoihin varautumista.

Keskustelussa verotuksen keventämisestä onkin ulkoisten pakkojen tai paineiden ohella kysymys myös arvostuksista eli siitä, mitä pidetään tavoittelemisen arvoisena verotuksen tasona 2000-luvun Suomessa.

Vaikka perusskenaarion sisältämään veroasteen nousuun ei sisällykään erityistä draamaatiikkaa, se vähenee ratkaisevasti, kun se suhteutetaan skenaarion sisältämään valtion ja kuntien velkauraan. Skenaarion sisältämä tavoitteellinen velkaantumisaseteura on – ainakin minun mielestäni – häkellyttävämpi kuin veroasteen kehitysura. Skenaariossa lähdetään siitä, että seuraavien 15 vuoden aikana valtion ja kuntien velkaantumisasete (bruttovelalla mitat-

tuna) alennettaisiin noin 10 prosenttiin kokonaistuotannon arvosta. Vuoden 2015 jälkeen velkaantumisasete vakiinnutetaan 10 prosentin tasolle. Tavoite saavutetaan, jos valtion velkaa lyhennetään 15 vuoden aikana keskimäärin 15–16 miljardia markkaa vuodessa.

Velkaantumisasetetavoitteesta tinkimällä voidaan luonnollisesti vaikuttaa oleellisesti veroasteuraan – ja myös julkisten menojen kehitysuraan. Siksi velkaantumisasetetavoite on skenaarion kriittisin tavoite. Se on myös laskelmiin kyseenalaisin oletus: miksi tarrautua 10 prosentin velkaantumisasetetavoitteeseen ajanjaksona, jolloin koetaan alun alkaenkin tilapäiseksi tiedetty demografiashokki? (Ks. myös *Kanniainen ja Pubakka*, 2001.)<sup>3</sup>

Aina voidaan todeta velkaantuneisuuden vähentämisen alentavan korkomenoja, mikä puoltaa velkaantuneisuuden pienentämistä. Näin toteavan täytyy kuitenkin olla valmis vastaamaan kysymykseen miksi 10 prosenttia – miksei 0? Velkaantumisasetetavoitetta on mahdollonta irrottaa muista tavoitteista, jotka liittyvät erityisesti verotukseen ja muihin kuin korkomenoihin.

Koska julkisen talouden kestävyyttä tarkastellaan tavallisesti julkisen velan kehityksen avulla, hyödyllisen lisän skenaarioihin olisivatkin tuoneet tarkastelut, joissa annetaan velan mukautua ja arvioidaan velan kehitystä tietyillä, mahdollisesti tavoitteellisilla oletuksilla menojen ja veroasteen kehityksestä. Tällaisten laskelmien merkitystä korostaa se, että valtiovarainministeriön esittämällä skenaarioilla on jo ollut tärkeä merkitys talouspoliittisessa päätöksenteossa – ja ilmiselvästi myös retoriikassa.

<sup>3</sup> *Kanniainen, V. ja Pubakka, M. (2001): Paljonko valtiolla saa olla velkaa?, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 2/2001.*

Tosin perusskenaarionkin antama kuva huolestuttavasti nousevasta veroasteesta on raportista välittyvää luonnehdintaa lohdullisempi, kun sen suhteuttaa velkaantumisasettavoitteeseen ja esimerkiksi perusskenaarion oletukseen, että kokonaistuotanto kasvaa vuosina 2010–2050 keskimäärin noin 1,5 prosenttia.

Skenaario sisältää myös muutaman muun oletuksen, jotka olisi voitu tehdä toisinkin. Perusskenaariossa lähdetään siitä, että työttömyysaste pysyy keskimäärin noin 7 prosentissa vuoden 2007 jälkeen. Tämä on korkea luku, kun ottaa huomioon väestökehityksen ja huolen työvoiman saatavuudesta. Oletuksen takia työttömyyskorvausten ja työttömyyteen liittyvien sosiaaliavustusten osuus kokonaistuotannosta ei tarkasteluajanjakson aikana oleellisesti muutu.

Skenaarioita muodostettaessa on oletettu nykyiseen työeläkejärjestelmään sisältyvien rahastointisääntöjen olevan voimassa koko tarkasteluajanjakson ajan. Työeläkkeet, TEL-maksut ja työeläkerahastojen rahoitusaseman muutokset perustuvat tähän oletukseen. Eläke-

maksut nousevat ja rahastot kasvavat. Osittaiseen rahastointiin perustuva järjestelmä kuitenkin mahdollistaa rahastojen käyttämisen puskurina, joka laimentaa väestön ikärakenteen muutoksista johtuvia, viime kädessä tilapäisiä eläkemenojen nousupaineita. Rahastojen muodostamaa puskuria saattaakin olla mahdollista hyödyntää enemmän kuin skenaarioitten perusteella voidaan päätellä. Siten suomalainen monessa suhteessa ainutlaatuinen työeläkejärjestelmä voi osaltaan tehdä Suomen sopeutumisen väestön ikääntymiseen muita maita helpommaksi.

Väestön ikääntyminen ei ehkä sittenkään muodosta julkiselle taloudelle niin vakavaa uhkaa kuin valtiovarainministeriön raportissa annetaan ymmärtää – julkisessa keskustelussa esitetyistä kauhuskenaarioista puhumattakaan. Sen tähden vetoaminen väestön ikääntymisen aiheuttamiin taloudellisiin välttämättömyyksiin – ja erityisesti tyhjän kukkaron diktatuuriin – on 2000-luvun alun Suomessa selvästi huterammalla pohjalla kuin 1990-luvulla. □